ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

The Italian National Recovery and Resilience Plan: From the Conte II to the Draghi Government

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:
Guidi, M., Moschella, M. (2021). The Italian National Recovery and Resilience Plan: From the Conte II to the Draghi Government. RIVISTA ITALIANA DI POLITICHE PUBBLICHE, 3, 406-430 [10.1483/102155].

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/956574 since: 2024-05-14

Published:

DOI: http://doi.org/10.1483/102155

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

12 October 2026

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi

Abstract

The paper provides a systematic comparison of the Italian National Recovery and Resilience Plans (NRRPs) elaborated by the Conte II government and the Draghi government. We examine the extent to which the NRRP submitted by the Draghi government differs from the previous version in terms of the identification of policy priorities and implementation. To this end, we compare the two NRRPs in the following four dimensions: allocation of financial resources across components, adherence to Country Specific Recommendations, length and specificity of reform proposals, and centralization of political control in overseeing the investment and reform agenda. The comparative analysis shows a substantial continuity between the Conte II and Draghi government NRRPs in the first two dimensions, while the two NRRPs differ substantially in terms of the emphasis placed on structural reforms and the level of centralized governance, as the final NRRP weighs reforms and political control much more heavily than its predecessor.

1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dal governo italiano alla Commissione Europea il 5 maggio 2021 è stato oggetto di grande attenzione per le sue significative implicazioni sia a livello europeo che nazionale. A livello europeo, il PNRR italiano rappresenta probabilmente il principale test del successo della risposta europea alla crisi post-COVID: l'Italia è, infatti, uno dei principali beneficiari dei fondi stanziati nel pacchetto Next Generation EU e, in particolare, nel Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (anche noto come *Recovery Fund*). La capacità dell'Italia di utilizzare in maniera efficace ed efficiente le risorse stanziate dall'Unione Europea per favorire la ripresa e porre le basi per una solida crescita economica futura sarà un'importante cartina di tornasole per verificare l'impatto della strategia europea. La prospettiva che la strada aperta da Next Generation EU possa proseguire in altre forme, o sia viceversa destinata a essere una parentesi emergenziale, dipende anche dalla risposta italiana a queste misure. A livello nazionale, il PNRR è rilevante perché propone di realizzare una lunga serie di riforme e investimenti, enunciati in passato ma attuati limitatamente e senza considerare le interazioni fra i singoli interventi (Capano e Natalini 2020, 21). In questo senso, il Piano offre un'occasione storica al Paese per superare il problema della decennale (per non dire ormai strutturale) mancanza di crescita economica e scarsa produttività.

Alla luce delle implicazioni associate al PNRR, non è sorprendente che il processo che ha portato alla sua formulazione sia stato oggetto di scontro tra le forze politiche e motivo principale, almeno in apparenza, delle frizioni tra i partiti della maggioranza del governo Conte II, sfociate nelle dimissioni dell'esecutivo nel febbraio 2021, e nella successiva formazione del governo guidato dall'ex Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi. Uno dei compiti principali che il governo Draghi ha ereditato dal governo Conte è stato proprio quello di revisionare il PNRR formulato dall'esecutivo precedente così da sottoporlo alla Commissione Europea entro la fine di aprile, data prevista nel regolamento comunitario per accedere alla prima tranche del finanziamento europeo. L'importanza che la definizione del PNRR ha rivestito nell'agenda dei primi mesi del Governo Draghi è testimoniata dal rilievo che lo stesso presidente del consiglio (Draghi 2021) ha attribuito al tema nelle sue dichiarazioni programmatiche al Senato del 17 febbraio 2021.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di comparare i piani di ripresa e resilienza formulati dai due governi che si sono avvicendati nei primi mesi del 2021. In particolare, il contributo si propone di identificare in maniera sistematica le principali discontinuità (e i principali elementi di continuità) che il PNRR elaborato governo Draghi ('PNRR Draghi') presenta rispetto a quello del governo Conte II ('PNRR Conte'). L'analisi delle differenze tra i due PNRR relativamente agli obiettivi generali e alle modalità di attuazione previsti nei piani ci permette di valutare in che misura l'avvicendamento fra i due governi ha modificato il Piano per quanto concerne l'allocazione delle risorse tra la varie missioni e componenti, la quantità delle riforme che il Piano impegna l'Italia ad *che l'Italia con il PNRR si impegna ad* attuare nel prossimo futuro (nonché il dettaglio con cui queste sono specificate), l'indicazione di scadenze e obiettivi (che guideranno la Commissione Europea nella valutazione sull'attuazione del Piano nei prossimi anni), e la *governance. la struttura della governance con cui intende implementarlo*

A questo proposito, la comparazione fra i due piani deve tenere in conto alcune differenze sostanziali fra i documenti analizzati. Sebbene si sia cercato di sistematizzare il confronto tra i due PNRR attraverso indicatori che diano una misura comparabile di allocazione delle risorse, obiettivi e riforme perseguite, non si può non notare che l'ultima versione disponibile del PNRR Conte, datata 12 gennaio 2021, è un testo *non definitivo*, a differenza del PNRR Draghi – finalizzato dal governo, discusso (seppur molto brevemente) e approvato dal Parlamento e infine inviato alla Commissione. Tra i due piani, in sostanza, non c'è solo una differenza di *esecutivo* e *maggioranza* che lo sostiene, ma anche una differenza di *tempo* di elaborazione (i circa tre mesi che il governo Draghi ha avuto a disposizione per emendare la bozza messa a punto dal governo Conte). Non possiamo dunque comparare i due Piani come se il primo fosse quello che il governo Conte avrebbe presentato se rimasto in carica. Questa precisazione è doverosa, nella misura in cui confrontiamo aspetti che riguardano anche il dettaglio con cui strategie e riforme sono specificate. Ciò detto, considerando che il PNRR Conte indicava già il contenuto degli obiettivi strategici, le priorità di policy e gli stanziamenti per la loro realizzazione, riteniamo in ogni caso giustificato, e rilevante dal punto di vista sia teorico che empirico, il confronto.

Sulla base dell'analisi svolta, i due piani mostrano una sostanziale continuità nell'individuazione delle priorità e degli obiettivi dichiarati, nonché nell'allocazione delle risorse fra le varie missioni e componenti del piano. Allo stesso tempo, vi sono alcune sostanziali differenze. In particolare, il PNRR Draghi si distingue dal precedente per una particolare enfasi posta sulle riforme, identificate come una pre-condizione necessaria alla sua realizzazione. Questo è riscontrato dal maggior numero di riforme che il PNRR Draghi identifica rispetto al PNRR Conte, e soprattutto dal maggiore dettaglio con cui queste sono elencate e descritte. Differenze fra i due piani sono riscontrabili anche nella *governance*.

Il lavoro è organizzato nel modo seguente. Nella prossima sezione riassumiamo le principali critiche mosse al PNRR Conte, mettendole in relazione al dibattito accademico sulle problematicità del sistema di *policy-making* italiano. La sezione successiva illustra l'operazionalizzazione dell'analisi empirica, vale a dire gli indicatori che abbiamo utilizzato per comparare i due PNRR. Infine, il lavoro applica tali indicatori ai due piani, fornendo un'analisi sistematica delle somiglianze e delle differenze tra di essi.

2. Il PNRR e le politiche pubbliche in Italia

Il Regolamento UE 2021/241 del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilisce che "[l]o Stato membro che desidera ricevere un contributo finanziario [dal dispositivo per la ripresa e la resilienza] presenta alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza" (Art. 18.1) che deve contenere "il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato", nonché "misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturate in un pacchetto completo e coerente" (Art. 17.1). Il Regolamento stabilisce anche le principali aree d'intervento che i piani devono prevedere. In particolare, l'Art. 3 elenca sei "pilastri":

a) transizione verde;

b) trasformazione digitale;

c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;

d) coesione sociale e territoriale;

e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi;

f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

La cornice di intervento di tutti i piani nazionali, pertanto, è significativamente limitata dalla necessità di individuare obiettivi in linea con quelli indicati dal Regolamento 2021/241 (si veda anche Bressanelli e Quaglia in questo volume). Nell'ambito di questi 'paletti', noti agli stati membri ben prima di essere approvati in via definitiva, il governo Conte si è mosso, a partire dall'estate 2020, per la formulazione del Piano Nazionale. Il primo tentativo in questa direzione, reso pubblico all'inizio del 2021, è stato tuttavia oggetto di profonde critiche, sia all'interno della coalizione di governo che tra le principali forze sociali. In particolare, il PNRR Conte è stato criticato sotto almeno due principali profili.

In primo luogo, il PNRR del governo Conte II è stato oggetto di critiche per la frammentazione degli interventi in esso previsti, ritenuta la spia di una più generale mancanza di visione strategica per lo sviluppo economico del Paese. In particolare, tra le critiche mosse al governo Conte II, è possibile annoverare quella relativa alla mancanza di obiettivi strategici ben definiti, che si traduce nel rischio di allocazione delle risorse a progetti disparati e con limitate ricadute per la crescita economica.[1]*veramente le critiche sono state diverse … completare da HP…* https://www.huffingtonpost.it/entry/le-authority-fanno-a-pezzi-il-recovery-di-conte_it_60216d6ec5b6173dd2f8575e

[1] A questo proposito, si vedano le critiche formulate da Confindustria per bocca del suo presidente Bonomi a margine di un incontro con Conte il 25 gennaio 2021: "[I]n assenza di un quadro generale di priorità, compatibilità e obiettivi, ogni valutazione rischia di ridursi ad una mera somma di richieste, in nome dei diversi interessi economici e sociali" (Conte non convince Confindustria: "Recovery Plan non conforme alle linee Ue", *Huffington Post*, 25 gennaio 2021, https://www.huffingtonpost.it/entry/conte-non-convince-confindustria-recovery-plan-non-conforme-alle-linee-ue_it_600ea77dc5b6a46978d2e15c).

Tali critiche riflettono la difficoltà endemica del sistema di policy-making italiano a sviluppare un'adeguata visione di insieme dei problemi da affrontare (Capano e Natalini 2020) e le caratteristiche di un sistema politico in cui mancanza di leadership politica e frammentazione partitica inibiscono decisioni economiche di ampio respiro (Crafts e Magnani 2011) spesso a vantaggio di interessi particolari (Molina e Rhodes 2007) ma a svantaggio della capacità di adattamento a shock esogeni e opportunità provenienti dall'esterno (Bulfone e Moschella 2021, Cotta e Verzichelli 2007). Questa tendenza è, del resto, rafforzata dalla frammentazione del sistema dei gruppi di interesse avvenuta dal passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica (Pritoni 2018). *questo capoverso vuol dare il quadro sintetico di alcuni dei maggiori fattori esplicativi delle cause delle difficoltà e dei limiti ddel sistema di policy making italiano? Se sì una nota apiè di pagina con qualche altro riferimento alla letteratura la renderebbe molto utile ai lettori*

In secondo luogo, il PNRR elaborato dal governo Conte è stato ampiamente criticato per la limitata capacità di programmare e anticipare problemi di attuazione, soprattutto alla luce dello stringente calendario per l'utilizzazione delle risorse europee. In particolare, il PNRR Conte è stato criticato per la mancata specificazione dei tempi e delle modalità di attuazione degli interventi inseriti nel Piano. Questa critica non riguarda solo l'assenza di obiettivi e scadenze, così come prevede la normativa UE, ma si articola anche con riferimento al tema delle riforme e della *governance* a sostegno dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano. Come stato più volte notato, infatti, le linee di intervento contenute nei PNRR richiedono un apparato amministrativo e regolamentare che ne permetta l'attuazione. Lo scetticismo sulla capacità del PNRR Conte di tracciare una convincente agenda di riforme riflette, ancora una volta, problemi di lungo periodo del sistema italiano, soprattutto per quanto riguarda la capacità delle amministrazioni pubbliche di mettere a punto obiettivi e programmi di policy (Cassese 2013) e il superamento delle resistenze degli apparati amministrativi e di interessi organizzati (Lizzi e Pritoni 2019, Toniolo 2013).[2]

[2] Per una critica sulla mancanza di riforme strutturali indicate con precisione nel PNRR Conte, si veda ad esempio il commento dell'ex ministro per l'ambiente Corrado Clini (Il Pnrr senza le gambe delle riforme e della resilienza, *Sole24Ore*, 26 gennaio 2021, https://www.ilsole24ore.com/art/il-pnrr-senza-gambe-riforme-e-resilienza-ADb35qFB).

Accanto al problema delle riforme, un ulteriore difetto attribuito al PNRR Conte sotto il profilo dell'attuazione ha riguardato il tema della *governance*, rispetto al quale si è consumato lo scontro tra Italia Viva e gli altri partiti a sostegno del governo. La frattura tra Conte e il partito di Matteo Renzi ha riguardato in particolar modo l'intenzione di Conte di attribuire funzioni di coordinamento e vigilanza a una "task force" istituita presso Palazzo Chigi – soluzione che Renzi ha criticato perché verticistica e non rispettosa delle prerogative degli organi democratici (un "esproprio dei poteri del Parlamento e del governo"[3]). Dall'altro lato, è difficile immaginare che un piano così complesso possa essere portato avanti in maniera rapida e coerente con un controllo "diffuso". Da questo punto di vista, quindi, una *governance* efficace (*quindi efficace è centralizzata per definizione?)* è indispensabile per superare un altro dei problemi endemici del sistema italiano, ovvero quello della limitata capacità di utilizzare le risorse finanziarie europee, come emerge dagli studi sull'utilizzo dei fondi strutturali (Leonardi 2005, Polverari 2013, Casula 2020).

La formulazione del PNRR da parte del governo Conte II ha dunque messo in evidenza alcuni dei principali problemi che caratterizzano il sistema politico e il policy-making italiano e che si riflettono in una limitata capacità di articolare obiettivi strategici e di creare gli strumenti, in termini di riforme e modalità di *governance*, necessari per attuarli. La caduta del governo e il passaggio di consegne da Conte a Draghi hanno fornito un'ulteriore possibilità per riformulare il Piano da presentare alle istituzioni europee. L'incarico attribuito a Draghi è stato, del resto, accompagnato da aspettative elevate per la redazione del PNRR: la sua reputazione, soprattutto alla luce del ruolo svolto durante la crisi del debito sovrano della zona euro in qualità di Presidente della Banca Centrale Europa, e la scelta di un tecnico alla guida del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono stati accolti come segnali di discontinuità rispetto all'esecutivo precedente, lasciando presagire sostanziali modifiche anche al contenuto del PNRR. Alla luce di queste premesse, la questione riguardante se e in che misura il governo Draghi si sia effettivamente discostato dal percorso tracciato nel PNRR dal governo Conte è certamente meritevole di essere esplorata. È proprio per rispondere a questa domanda di ricerca che, nella sezione seguente,

[3] Tommaso Labate, "Renzi: «Non cedo sulla governance del Recovery. Conte faccia un passo indietro. Pronti a non votare la legge di Bilancio»", *Corriere della Sera*, 8 dicembre 2020, https://www.corriere.it/politica/20_dicembre_08/renzi-io-non-cedo-conte-faccia-passo-indietro-pronti-non-votare-legge-bilancio-de01c8f0-3990-11eb-97f0-6f118c19c928.shtml.

individuiamo gli indicatori che possono permetterci di esaminare comparativamente i due Piani.

3. Misurare continuità e discontinuità fra i due Piani

Come discusso nella sezione precedente, il PNRR del governo Conte è stato criticato per due aspetti principali: la limitata capacità di formulare una visione strategica di sviluppo per il Paese e una scarsa capacità di attuazione (*attenzione … si voleva intendere …incapacità di predisporre, temporalità, meccanismi e strumenti per efficace attuazione*?). Per verificare la misura in cui il PNRR del governo Draghi si discosta da quello precedente, proponiamo alcuni indicatori per valutare le differenze in termini di formulazione degli obiettivi e (…*disegnare i meccanismi)* della loro attuazione.

Per quanto concerne la *formulazione* degli obiettivi da perseguire, l'analisi che segue si basa su due indicatori.

Un primo importante indicatore **è l'allocazione delle risorse** nelle diverse voci di spesa. Il Piano è suddiviso, come abbiamo accennato sopra, in sei "missioni"; all'interno di ciascuna di esse sono poi comprese diverse "componenti". A questo proposito, la nostra comparazione non può che partire da un'analisi di come i due piani distribuiscono le risorse al loro interno.

Il secondo indicatore è **l'aderenza dei due Piani alle raccomandazioni specifiche** per paese (RSP) che la Commissione e il Consiglio hanno rivolto all'Italia. Tali raccomandazioni, articolate nel quadro del Semestre Europeo, hanno l'obiettivo di indicare agli stati membri le priorità da perseguire per stimolare l'occupazione, la crescita e gli investimenti, fornendo orientamenti sugli interventi da realizzare. Va notato, inoltre, che l'Allegato V del già citato Regolamento 2021/241 indica l'aderenza del Piano a queste raccomandazioni (emanate ogni anno, dal 2012 al 2020, all'interno del cosiddetto "Semestre europeo") come uno dei principali criteri per la valutazione del Piano che la Commissione stessa dovrà svolgere

entro due mesi dalla sua presentazione (Art. 19 Reg. 2021/241). Nella nostra analisi ci concentreremo sulle raccomandazioni degli anni 2019 e 2020.[4]

Passando dalla formulazione all'*attuazione (predisposizione per …)*, la comparazione tra i due Piani si basa sulla comparazione di due dimensioni: le riforme e la *governance*. Per quanto riguarda le riforme, la comparazione tra i due PNRR si basa sul numero e il dettaglio delle riforme che accompagnano gli interventi di investimento. Sappiamo che questa era una delle principali criticità sulla capacità di attuazione degli interventi individuati nel PNRR Conte, ed è quindi cruciale analizzare in che misura il PNRR Draghi abbia apportato modifiche e miglioramenti.

Per quanto riguarda, invece, la *governance*, l'analisi che segue si basa su una comparazione qualitativa delle modalità di attuazione previste dai due governi. In particolare, l'analisi è volta a verificare comparativamente il grado di accentramento dei compiti di indirizzo politico e monitoraggio sull'attuazione dell'agenda di riforme e investimenti.

4. Analisi comparata dei due piani

L'obiettivo di questa sezione è comparare il PNRR del governo Conte con quello del governo Draghi sulla base degli indicatori sopra richiamati. Prima di procedere è opportuno enfatizzare nuovamente alcune differenze tra i documenti analizzati. In particolare, come già evidenziato nell'Introduzione al lavoro, il PNRR Conte, contrariamente a quello inviato alle istituzioni europee dal governo Draghi, non è un documento *definitivo*. Si può legittimamente sostenere che il PNRR Conte, reso pubblico nel gennaio 2021, non rappresentasse che una prima bozza del testo che sarebbe stato inviato a Bruxelles qualora il governo fosse rimasto in carica. Da ciò deriva una prima differenza tra i due PNRR qui esaminati: il PNRR del governo Draghi è un testo più chiaro e meglio articolato di quello del predecessore. I due Piani hanno una forma e una struttura molta diversa. Ad esempio, il PNRR Draghi si articola in una parte introduttiva dove vengono discusse le pre-condizioni

[4] In considerazione dell'avvio di Next Generation EU, che impegna la Commissione nella valutazione dei Piani nazionali, le raccomandazioni specifiche per paese non sono state previste per il 2021. Dovrebbero invece riprendere a essere emanate regolarmente dal 2022.

(vale a dire le riforme) necessarie all'attuazione degli interventi individuati nella seconda parte del testo; nel PNRR Conte, invece, le condizioni per attuare gli interventi erano discusse all'interno delle sezioni relative agli interventi stessi. Sebbene importanti per la chiarezza del documento, queste differenze formali non possono esclusivamente addebitarsi alle differenze tra i due esecutivi, ma riflettono anche l'impronta dell'amministrazione pubblica'??? e il 'fattore-tempo'. Appare, quindi, necessario approfondire l'indagine e spostarsi da una comparazione sulla forma del Piano ad una relativa al suo contenuto.

4.1 La formulazione degli obiettivi, l'allocazione delle risorse e ll'aderenza alle CSRs

4.1.1 Allocazione

La prima domanda cui cerchiamo di dare risposta riguarda l'esistenza di differenze nella formulazione degli obiettivi strategici individuati nei due Piani e nell'allocazione delle risorse ad essi assegnata. Anticipando il risultato della disamina che segue, la risposta a tale quesito è sostanzialmente negativa: non ci sono differenze significative tra i due Piani né per quanto concerne gli obiettivi generali, né per quanto riguarda l'allocazione finanziaria.

Entrambi i Piani si articolano in sei Missioni, ovvero macro-categorie di intervento, e sedici Componenti, ovvero sottocategorie di interventi suddivise per Missione. In particolare, le sei Missioni individuate in entrambi i documenti esaminati sono: Digitalizzazione, Rivoluzione verde e transizione ecologica, Infrastrutture, Istruzione e ricerca, Coesione e inclusione, Salute. Le Missioni individuate sono ampiamente in linea con i sei Pilastri menzionati dal Regolamento UE che istituisce il Dispositivo sulla Ripresa e Resilienza sopra richiamato, 'sebbene la formulazione segua una sequenza e una aggregazione lievemente differente' da quella prevista nel Regolamento come chiarisce il PNRR Draghi (PNRR Draghi, 15). Le similarità tra il PNRR Conte e il PNRR Draghi riflettono, quindi, innanzitutto i 'paletti' posti dalla normativa comunitaria. Le similarità potrebbero anche essere addebitate alla continuità dell'apparato amministrativo centrale che si è occupato della stesura del piano, al di là dell'avvicendarsi dei due governi. Ad esempio, rispetto al PNRR Conte, il PNRR Draghi modifica i titoli solo di alcune delle componenti ma

non la sequenza o la denominazione delle sei Missioni. Le componenti per ciascuna Missione sono anch'esse rimaste sostanzialmente invariate.

Analoga stabilità si risconta esaminando l'allocazione delle risorse assegnate a ciascuna Missione e Componente. Come si evince dalla Figura 1 e dalla Figura 2, non esistono differenze significative nelle percentuali di risorse stanziate per il raggiungimento dei sei obiettivi strategici e delle linee di intervento nel passaggio dal governo Conte a quello Draghi. Nel PNRR Draghi aumentano le risorse stanziate per la Missione 'Istruzione e ricerca' (da un'allocazione di circa €27 miliardi a €31 miliardi, dal 12,8% a 16% del totale), mentre diminuiscono le risorse per tutte le altre missioni, inclusa quella relativa alla digitalizzazione e alla transizione ecologica (da circa €67 miliardi [30,9%] a €59 miliardi [29,7%], e da €32 miliardi [14,3%] a €25 miliardi [12,4%] rispettivamente). Va, tuttavia, ribadito che tali scostamenti non rappresentano differenze significative tra i due Piani dal punto di vista dell'allocazione complessiva. È opportuno, infatti, ricordare che il PNRR Conte prevedeva per l'Italia un utilizzo delle risorse europee pari a circa €210 miliardi tra prestiti e sovvenzioni, mentre il totale previsto nel PNRR Draghi è pari a €191,5 miliardi. La differenza riflette l'evoluzione della normativa UE sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza: il PNRR Conte è stato redatto prima dell'approvazione definitiva del Regolamento che istituisce il Recovery Fund, quando l'allocazione tra stati membri non era ancora definitiva.

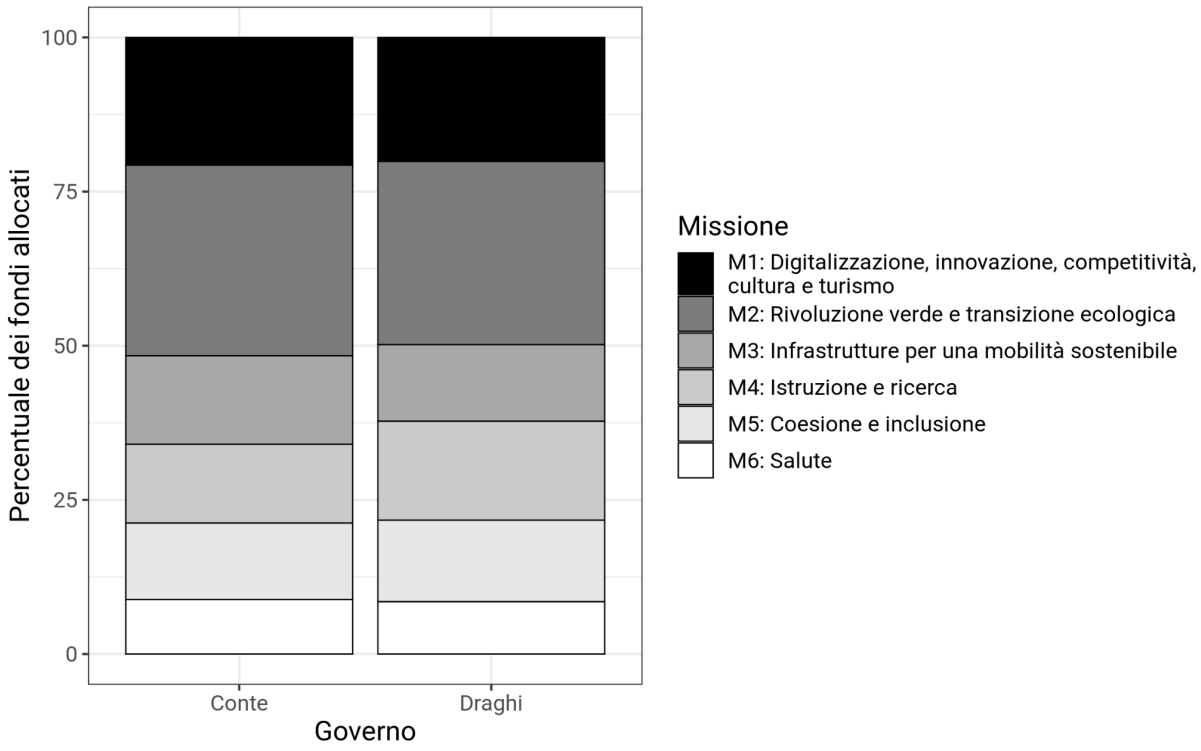

Figura 1: Allocazione percentuale delle risorse nelle diverse missioni

Se analizziamo più nel dettaglio le differenze di allocazione tra le varie componenti delle missioni (Tabella 1), possiamo notare come le differenze più sostanziali si trovino all'interno delle componenti 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) e 4 (Istruzione e ricerca). In particolare, nel PNRR Draghi risultano potenziate le componenti M2C2 (Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile)[5] e M4C1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione) a scapito in particolare della missione M2C3 (Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici).

Tabella 1: Percentuale di fondi allocati per ciascuna componente nei due Piani, e differenza fra il PNRR Draghi e il PNRR Conte

[5] Questo cambiamento può essere spiegato con la creazione del nuovo Ministero per la Transizione Ecologica, affidato al Prof. Roberto Cingolani.

Componente	PNRR Conte	PNRR Draghi	Differenza
M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5.14%	4.77%	-0.37
M1C2: Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	11.99%	12.07%	0.08
M1C3: Turismo e cultura	3.59%	3.27%	-0.32
M2C1: Economia circolare e agricoltura sostenibile	2.83%	2.82%	-0.01
M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	8.17%	11.72%	3.54
M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	13.17%	7.67%	-5.5
M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica	6.74%	7.52%	0.77
M3C1: Investimenti sulla rete ferroviaria	12.7%	12.11%	-0.58
M3C2: Intermodalità e logistica integrata	1.65%	0.31%	-1.34
M4C1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	7.5%	10.21%	2.71
M4C2: Dalla ricerca all'impresa	5.28%	5.83%	0.55
M5C1: Politiche per il lavoro	5.66%	6.18%	0.51
M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	4.86%	6.09%	1.23
M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale	1.88%	0.97%	-0.91
M6C1: Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale	3.54%	4.16%	0.61
M6C2: Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale	5.3%	4.32%	-0.98

Un aspetto meritevole di analisi sarebbe la comparazione di come i due piani intendano reperire le risorse da allocare. In particolar modo, il Dispositivo di Ripresa e Resilienza prevede di rendere disponibili agli stati sia sovvenzioni ("grants") che prestiti

("loans"). Allo stato attuale, tuttavia, non ci è possibile comparare i due Piani sotto questi punti di vista, in quanto, per il PNRR Draghi, non sono ancora pubblici i documenti integrativi di accompagnamento al piano dove questi dati sono specificati.

4.1.2 Aderenza alle raccomandazioni specifiche per paese

Come richiamato in precedenza, l'attuazione delle RSP approvate da Commissione e Consiglio negli anni 2019 e 2020 rappresenta un criterio importante nella valutazione del piano da parte della Commissione e un indicatore della capacità di formulare interventi con una visione complessiva dei problemi da affrontare. In questa sezione, analizzeremo come i due piani hanno adempiuto a questo compito. Prima di entrare nella comparazione vera e propria, sono tuttavia necessarie due precisazioni. La prima concerne il fatto che molte delle specifiche raccomandazioni contenute nelle RSP fanno riferimento a problemi di lungo periodo del paese, che sono stati nell'agenda di riforme di qualunque governo italiano degli ultimi anni (in alcuni casi degli ultimi decenni): accorciare i tempi della giustizia (specialmente civile), riformare la pubblica amministrazione, ridurre il lavoro sommerso, solo per citarne alcune. La seconda precisazione riguarda il fatto che alcune raccomandazioni, per il loro campo di intervento, si prestano invece poco a entrare nel PNRR – che ha comunque un ambito delimitato in maniera abbastanza rigida dalle regole europee. Si pensi al settore bancario, o al tema delle pensioni. Da un lato quindi abbiamo riforme e politiche che non potevano non entrare nel PNRR; dall'altro ne abbiamo altre che non potevano che starne fuori. Per una comparazione dettagliata, raccomandazione per raccomandazione, rimandiamo alla Tabella A1 in Appendice. Nei paragrafi seguenti si riassumono le principali somiglianze e le principali divergenze fra i due Piani per quanto riguarda l'attuazione degli obiettivi enunciati nelle RSP.

Per quanto riguarda le somiglianze, entrambi i PNRR assegnano un ruolo centrale a contenuti ricorrenti delle RSP degli anni 2019 e 2020 (e, a dire il vero, anche degli anni precedenti): riforma della pubblica amministrazione, riforma dei tempi della giustizia civile, investimenti nella transizione ecologica, investimenti in istruzione e ricerca, potenziamento del sistema sanitario. Gli ultimi tre obiettivi in particolare sono l'architrave delle Missioni 2, 4 e 6 rispettivamente. Al netto del fatto che, come vedremo nella sezione seguente, il PNRR

Draghi si contraddistingue in generale per un livello di dettaglio maggiore nella definizione degli obiettivi delle riforme e nella descrizione della loro attuazione, questi temi sono ampiamente presenti in entrambi i piani.

Più interessante è analizzare gli aspetti in cui i Piani divergono. Il primo è l'attuazione della raccomandazione numero 3 del 2019, laddove si richiede all'Italia di "affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza". Il tema della concorrenza non era contenuto nel PNRR Conte di gennaio 2020, in cui il termine stesso ricorreva appena tre volte, e mai in riferimento all'adozione di misure organiche. Nel PNRR Draghi, invece, alle norme a tutela della concorrenza è dedicato ampio spazio, all'interno della sezione sulle cosiddette "Riforme abilitanti" – cioè propedeutiche alla realizzazione generale degli obiettivi di tutte le missioni del piano. Questa divergenza suggerisce come il tema della tutela della concorrenza sia più sentito dal governo Draghi di quanto non lo fosse dal governo Conte II. La raccomandazione 4 del 2019 faceva anche riferimento a "migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione". Anche in questo caso, l'argomento (forse perché "laterale" rispetto agli obiettivi del piano) non era affrontato dal PNRR Conte, mentre il PNRR Draghi gli dedica ampio spazio (di nuovo tra le "Riforme abilitanti").

Vale la pena di notare che, nel PNRR Draghi, troviamo una sezione (da p. 25 a p. 29) dedicata proprio alle RSP di 2019 e 2020, in cui sono richiamati tutti i contenuti che trovano adempimento nel PNRR, e sono menzionate anche quelle raccomandazioni che non vengono sviluppate nel piano. Per esempio, in merito alla raccomandazione 5 del 2019 sul risanamento del sistema bancario, il PNRR Draghi, pur non inserendo l'argomento in nessuna missione, analizza comunque l'impatto che le politiche economiche adottate in questi due anni e quelle future possono avere sulle banche. Questo livello di dettaglio indica che, nella versione definitiva inviata alla Commissione, il governo ha voluto curare, anche dal punto di vista formale, l'aspetto dell'attuazione delle RSP – qualcosa che, quantomeno nella bozza di gennaio 2020, il governo Conte non aveva fatto.

4.2 Attuazione disegno per l'…. disposizioni per

4.2.1 Riforme

La componente delle riforme è centrale nell'impostazione data dall'Unione a Next Generation EU. La Commissione stessa, nella pagina web in cui illustra i piani, specifica che essi devono contenere "a coherent package of reforms and public investment projects". Riforme e investimenti, insomma, vanno di pari passo, e saranno valutate scrupolosamente. È interessante anche notare come nello stesso Regolamento 2021/241 di febbraio….ricorrano per ben 10 volte le parole "le riforme e gli investimenti", a indicare quanto i due temi siano considerati inscindibili.

In questa sezione, presentiamo una comparazione sistematica del numero di riforme presenti in entrambi i piani, nonché del dettaglio con cui esse sono illustrate, per poi trarne alcune considerazioni generali. Come si vede in Figura 2, la prima differenza che salta all'occhio è quella del numero totale di riforme di cui si fa menzione nei due PNRR. Dalle 48 del PNRR Conte si passa alle 86 del PNRR Draghi. La Figura 2 ci permette di apprezzare anche il modo in cui le riforme sono state diversamente organizzate nei due piani. Come vediamo, se il governo Conte aveva suddiviso le riforme all'interno delle diverse componenti, il governo Draghi ha scelto invece di elencare, prima delle diverse missioni, una serie di riforme "di sistema" (le prime tre a partire dall'alto nella figura) che sono considerate funzionali al raggiungimento di tutti gli obiettivi del Piano. Queste riforme includono, fra le altre, la giustizia (civile e penale), la pubblica amministrazione, la concorrenza e la semplificazione amministrativa – che invece il governo Conte aveva inserito, laddove presenti, nella Missione 1.

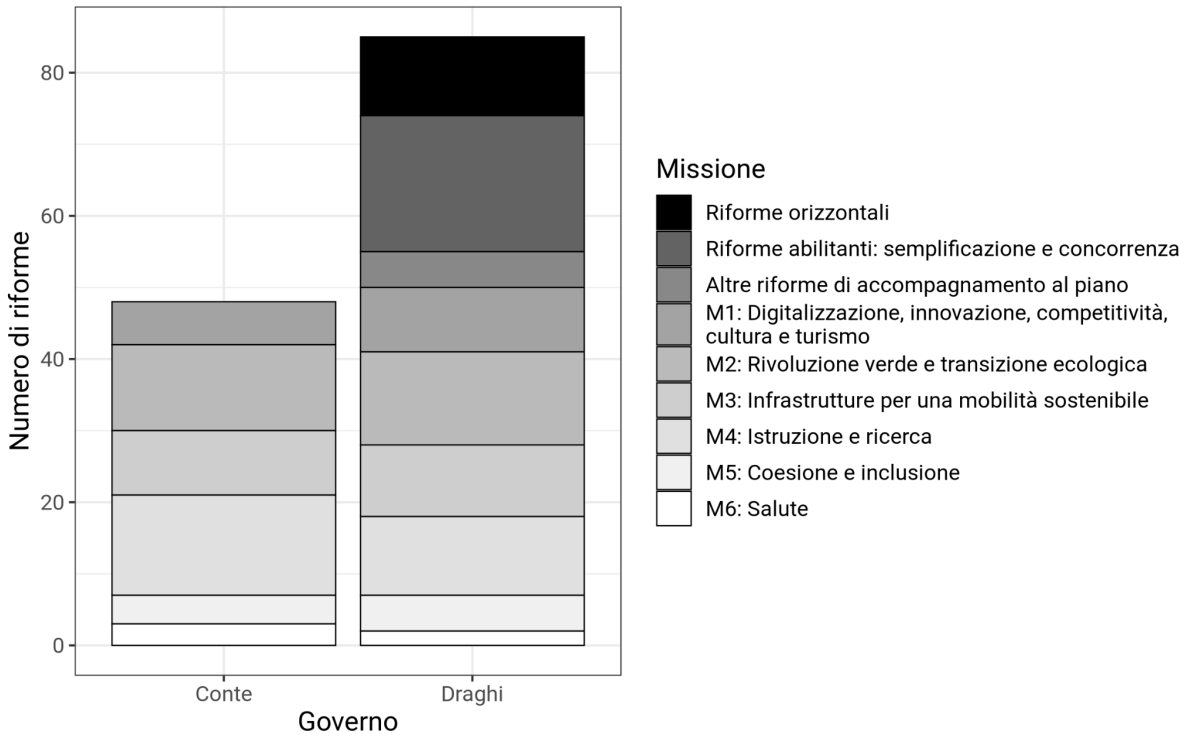

Figura 2: Numero di riforme nei due piani all'interno delle missioni

Osservando la Figura 3, possiamo anche notare come, nel PNRR Draghi, sia aumentato, oltre al numero di riforme presenti, il dettaglio con cui queste sono descritte. Se nel PNRR Conte molte riforme erano descritte per sommi capi (e talvolta semplicemente per titoli), nel PNRR Draghi queste sono descritte con un dettaglio assai maggiore, esemplificato dal numero di parole usate per descriverle. Questa differenza indica è da attribuirsi senz'altro al fatto che il PNRR Conte fosse, da questo punto vista, in uno stato di redazione più embrionale, e lontano da una forma definitiva. Tuttavia, non si può non notare che il PNRR sembri attribuire, in generale, maggiore enfasi e importanza al tema delle riforme. Anche una collocazione diversa… di conditio sine qua non del PNRR per Draghi

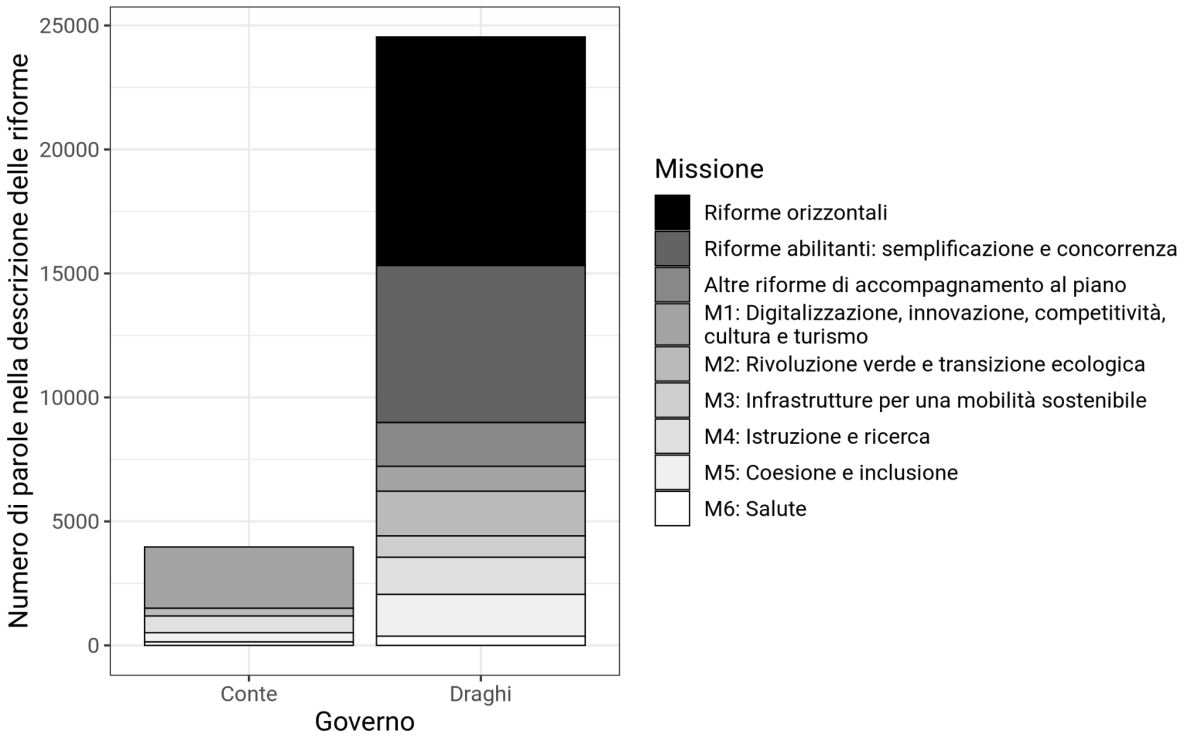

Figura 3: Numero di parole presenti nelle descrizioni delle riforme nei due piani

Senza la pretesa di trarre conclusioni definitive da questa comparazione, sembra emergere una differenza nella filosofia di fondo che ispira i due Piani. All'inizio della sezione iniziale sulle riforme, a p. 43, nel PNRR Draghi è scritto esplicitamente che "[i] Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono *innanzitutto* piani di riforma" (l'enfasi è nostra). Le riforme, cioè, vengono prima degli investimenti, che non possono dispiegare i loro effetti se non accompagnati da un cambiamento delle condizioni di fondo in cui devono operare. Traspare in queste parole, e nell'impostazione del piano in generale, la volontà di rimarcare come le riforme strutturali (menzionate da Draghi, al tempo della sua presidenza della BCE, quasi in ogni dichiarazione pubblica) siano un motore indispensabile per la crescita economica. Da questo punto di vista, il PNRR Conte esprimeva probabilmente una visione e una strategia di crescita economica in cui gli investimenti erano più centrali – o, quantomeno, in cui i problemi di crescita dell'Italia erano attribuiti più alla carenza di investimenti che alla carenza di riforme.

4.2.2 Governance

Il tema della *governance* del Piano è stato forse il tema sul quale si sono più duramente scontrate le forze a sostegno del governo Conte II. In particolare, è sulle proposte di *governance* del Piano avanzate dal Presidente Conte che si sono consumate le frizioni con Italia Viva, che hanno poi condotto alla caduta dello stesso esecutivo. Sebbene tali proposte non siano espressamente articolate nella bozza di Piano che il governo Conte II ha reso pubblica in gennaio, i tratti principali delle modalità di *governance* prefigurate dal governo sono state oggetto di dibattito tra le forze politiche della maggioranza e ampiamente discusse sui media nazionali. In particolare, già alla fine del 2020, il presidente del Consiglio proponeva la creazione di una struttura tecnica di esperti, una cosiddetta *task force*, composta da 90 esperti, con un supervisore unico e sei manager, uno per ogni missione. Alla *task force* sarebbe stata affidata la funzione di verificare il rispetto del cronoprogramma, e poteri sostitutivi in caso di inadempimenti nell'attuazione degli interventi. L'ex Presidente Conte stesso aveva spiegato con queste parole la sua intenzione: "questa struttura non vuole e [...] non può esautorare i soggetti attuatori dei singoli progetti, che saranno amministrazioni centrali e periferiche. Noi però abbiamo bisogno di una cabina di monitoraggio, altrimenti perderemmo soldi".[6]

Le funzioni affidate alla *task force* non erano l'unica novità istituzionale elaborata dal governo Conte II per assicurare l'attuazione del Piano.[7] In aggiunta alla *task force*, infatti, la proposta del governo prefigurava l'istituzione di un comitato esecutivo, con il compito di vigilanza politica sull'attuazione del Piano, composto dal presidente del Consiglio, il ministro dell'Economia, e il ministro dello Sviluppo economico. Il ministro degli Affari europei, inoltre, veniva indicato come referente unico con la Commissione europea per tutte le attività legate all'attuazione del piano.

Analogamente al governo Conte, il modello elaborato nel PNRR del governo Draghi prevede l'istituzione di un comitato esecutivo, definito "cabina di regia", cui spetta il compito di fornire l'indirizzo politico e monitorare sull'avanzamento nell'attuazione del

[6] Il Sole 24 ore, Conte: task force serve a monitorare. Capiremo cosa nascondono critiche, 11 dicembre 2020
[7] Il Sole 24 ore, Task force ridotta a 90 membri, 3 dicembre 2020.

Piano. In particolare, come si legge nel PNRR Draghi (2021b, 238), alla cabina di regia vengono assegnati i compiti "di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano".

Da una analisi complessiva del PNRR e del decreto legge che definisce il quadro normativo finalizzato a semplificare e agevolare l'attuazione del Piano (o più brevemente la *governance* del Piano),[8] emerge che il controllo politico sull'attuazione del Piano risulta essere più accentrato rispetto a quanto previsto nella precedente bozza di PNRR sotto almeno due profili (si veda anche Baldi e Profeti in questo volume). In primo luogo, la cabina di regia viene istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, indicando chiaramente la sede dell'indirizzo politico sul Piano. Il decreto legge n. 77 del 2021 sulla *governance* del Piano chiarisce, infatti, che la cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri che può delegare a un Ministro a un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività (Art. 2).

In secondo luogo, vengono centralizzati presso il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e, specificatamente, al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, i compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR (Art. 6 D.L 2021 n. 77). Il MEF sarà inoltre interlocutore unico della Commissione europea. Più specificamente, il PNRR Draghi prevede che spetti al MEF rilevare i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione degli interventi previsti dal Piano, verificare i dati relativi agli obiettivi e alle scadenze rendicontati dalle singole Amministrazioni responsabili degli specifici interventi, ed effettuare la valutazione dei risultati e l'impatto del PNRR. Spetta inoltre al MEF predisporre e presentare alla Commissione Europea la richiesta di pagamento ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241. Il MEF fornirà periodica rendicontazione del suo operato alla cabina di regia sopra richiamata.

[8] Decreto legge, 31 maggio 2021, n. 77.

Il passaggio di consegne sul PNRR dal governo Conte II al governo Draghi è stato pertanto caratterizzato da un aumento nel grado di centralizzazione delle funzioni di indirizzo politico e di monitoraggio sull'attuazione del Piano. In realtà…però …ma…più che una discontinuità in senso stretto, la *governance* del PNRR Draghi rappresenta, quindi, un'espansione dei tentativi di centralizzazione già presagiti nel PNRR Conte II e, più in generale, un rafforzamento delle strutture di governo del Paese per rispondere alle sfide di implementazione delle politiche di ripresa e resilienza.

5. Conclusioni

Next Generation EU rappresenta un elemento di discontinuità per la politica economica dell'Unione Europea. Pur con le sue limitazioni – un intervento di ammontare modesto rispetto al PIL dell'UE e comunque legato a una risposta emergenziale ed eccezionale – esso rappresenta un caso di sostanziale mutualizzazione del debito a livello europeo. In questo contesto, come abbiamo sostenuto, l'uso dei fondi messi a disposizione con NGEU sarà un'importante cartina di tornasole. Nella discussione che proseguirà nei prossimi anni, in cui si fronteggeranno coloro che vorranno chiudere la "parentesi" NGEU e coloro che vorranno rendere questo tipo di interventi strutturale, gran parte dell'attenzione sarà rivolta a come il piano ha funzionato nei diversi paesi. L'Italia, paese che riceverà lo stanziamento più alto in valore assoluto, sarà sotto osservazione. Non è eccessivo ritenere che la buona o cattiva riuscita del PNRR italiano sarà molto importante in queste valutazioni.

Detto che il PNRR italiano ha rilevanza europea, non si può ignorare che ha, prima di tutto, rilevanza nazionale. Come abbiamo argomentato, il Piano cerca di affrontare molti problemi che sono stati da tempo identificati come concause della bassa crescita e della scarsa competitività del sistema economico nazionale. Da questo punto di vista, gli obiettivi che il PNRR si pone sono ambiziosi, ed è lecito avere dubbi sulla capacità del sistema politico, a tutti i livelli, di attuarli pienamente. Proprio il rischio che il PNRR diventasse un'"occasione sprecata" è stato uno dei motivi principali addotti da forze politiche e leader d'opinione per chiedere che vi fosse un avvicendamento alla guida del governo e un cambio

di maggioranza parlamentare, concretizzatosi nella caduta del governo Conte II e nell'arrivo alla guida del governo di Mario Draghi.

In questo articolo abbiamo analizzato l'evoluzione del PNRR italiano, che è stato formulato sotto i due diversi governi. In che misura – ci siamo chiesti – l'avvicendamento fra i due esecutivi si è riflettuto in una modifica nella formulazione delle politiche contenute del Piano e nella *predisposizione dei dispositivi per…*capacità di attuare le politiche identificate? Pur tenendo presenti le difficoltà di una comparazione di questo tipo, possiamo evidenziare elementi di continuità ed elementi di discontinuità. Vi è stata senz'altro continuità in due aspetti relativi alla fase di formulazione e identificazione delle priorità di policy. Il primo riguarda l'ammontare di risorse destinate ai vari capitoli di spesa: pur con alcune differenze (documentate nella Sez. 4.1.1), il PNRR finale ha confermato in gran parte l'allocazione di spesa proposta nel PNRR Conte. Il secondo riguarda l'aderenza del Piano alle raccomandazioni specifiche per paese formulate da Commissione e Consiglio negli anni 2019 e 2020 (Sez. 4.1.2): anche in questo caso, nonostante nel PNRR Draghi troviamo un maggiore dettaglio nella spiegazione di come le raccomandazioni saranno attuate, riscontriamo una generale continuità. Abbiamo trovato invece una netta discontinuità nelle dimensioni più strettamente relative all'attuazione del Piano. In primo luogo, l'analisi evidenzia delle importanti differenze tra i due Piani nella presentazione delle riforme che accompagnano gli investimenti (Sez. 4.2.1): anche se parte di questa differenza è attribuibile al processo di revisione e finalizzazione "tecnica" del documento, è degno di nota che il numero di parole che il PNRR Draghi dedica alla presentazione delle riforme sia più che quadruplicato rispetto al PNRR Conte. Ciò segnala quanto l'importanza data alle "riforme strutturali" sia ritenuta pari se non superiore a quella data agli investimenti, nella versione finale del Piano. Infine, troviamo sostanziale discontinuità nella *governance* (Sez. 4.2.2), laddove il governo Draghi ha optato per un deciso accentramento delle funzioni di indirizzo politico e monitoraggio sull'attuazione del Piano. Questo accentramento non è stato solo "orizzontale" (a scapito del Parlamento, delle forze politiche e degli altri ministeri), ma anche "verticale" (a scapito di regioni ed enti locali) (si veda Baldi e Profeti in questo volume).

Non possiamo, infine, ignorare le limitazioni che caratterizzano la nostra analisi. Come discusso sopra, abbiamo comparato due documenti che non erano dello stesso tipo (una bozza, seppur in stato avanzato, e un documento finalizzato): non possiamo con certezza dire quante modifiche attuate sotto il governo Draghi ci sarebbero state anche se l'esecutivo non fosse cambiato. Un'altra limitazione riguarda il fatto che, per ragioni di spazio (nonché di complessità), non abbiamo potuto confrontare le differenze nell'allocazione di risorse *per i singoli investimenti*, limitandoci a missioni e componenti. Infine, sebbene la fase di *formulazione* del PNRR, che abbiamo analizzato, rivesta un'indubbia importanza, la risposta alla domanda se l'Italia saprà cogliere la sfida di NGEU non potrà che venire dalla fase di *attuazione*, che avrà luogo nei prossimi anni. È auspicabile che nel prossimo futuro gli sforzi di ricerca degli studiosi si concentrino su questa successiva fase con approccio comparato.

Riferimenti bibliografici

Baldi, B. e S. Profeti (in questo volume), "Le regioni italiane e il PNRR: tanto rumore per nulla?"

Bressanelli, E. e L. Quaglia (in questo volume), "La Genesi del Next Generation EU: Intergovernamentalismo vs Sovranazionalismo."

Bulfone, F. e M. Moschella (2021). How to adjust? Italy and Spain at the test of financial integration and crisis, in *Mediterranean Capitalism Revisited* L. Burroni, E. Pavolini and M. Regini. Ithaca, Cornell University Press.

Capano, G. e A. Natalini (2020). Introduzione. L'età delle riforme incompiute, in *Le politiche pubbliche in Italia* G. Capano and A. Natalini. Bologna, Il Mulino**:** 9-26.

Cassese, S. (2013). *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare* C. d. d. Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di "italiadecide", Sala della Regina, 11 febbraio.

Casula, M. (2020). Under which conditions is Cohesion Policy effective: Proposing an Hirschmanian approach to EU structural funds. *Regional & Federal Studies*. https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1713110

Cotta, M. e L. Verzichelli (2007), *Political Institutions in Italy*, Oxford, Oxford University Press.

Crafts, N. e M. Magnani (2011) "The Golden Age and the Second Globalization in Italy." *Banca di Italia. Quaderni di Storia Economica* n. 17(October).

Draghi, M. (2021) Comunicazioni del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, al Senato della Repubblica sulle dichiarazioni programmatiche del Governo, 17 febbraio 2021, Disponibile al sito https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225

Leonardi, R. (2005). *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Lizzi, R. e A. Pritoni (2019) "Lobbying in Hard Times. Interest Groups and Italian Policy-Making at the Season of Unmediated Democracy." *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 2: 157-180.

Molina, O. e M. Rhodes (2007). Conflict, Complementarities and Institutional Change in Mixed Market Economies, in *Beyond Varieties of Capitalism: Contradictions, Complementarities and Change* B.Hancké, M. Rhodes and M. Thatcher. Oxford, Oxford University Press.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021a), versione 12 gennaio 2021. https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021b), versione finale, 5 maggio 2021. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf

Polverari, L. (2013). Policy Rhetoric versus Political Reality: Has the Italian State Given Up on the Mezzogiorno? *Regional & Federal Studies*, 23(5), 571–590.

Pritoni, A. (2018) *Lobby d'Italia. Il sistema degli interessi tra Prima e Seconda Repubblica*. Roma, Carocci.

Toniolo, G. (2013). An Overview of Italy's Economic Growth, in *The Oxford Handbook of the Italian Economy since Unification* G. Toniolo. New York, Oxford University Press**:** 3-36.

Appendice: attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese 2019 e 2020 nei due piani

Tabella A1: Raccomandazioni specifiche per paese (Italia) degli anni 2019 e 2020 e relativa attuazione nei due PNRR

Raccomandazione	Anno	Testo	Attuata in PNRR Conte	Attuata in PNRR Draghi
1	2019	assicurare una riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta dello 0,1 % nel 2020, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL; utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL; spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati; contrastare l'evasione fiscale, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione, potenziando i pagamenti elettronici obbligatori anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti; attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita;	*Raccomandazione di consolidamento fiscale precedente alla crisi del Covid-19. Non particolarmente saliente nel momento di redazione del PNRR.*	*Raccomandazione di consolidamento fiscale precedente alla crisi del Covid-19. Non particolarmente saliente nel momento di redazione del PNRR.*
2	2019	intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità;	Presente obiettivo di riduzione del lavoro sommerso. "Parità di genere" e "giovani" sono due delle tre priorità generali del piano indicate a p. 15	Presente un "Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso". Temi dei giovani e dell'occupazione femminile ricorrono numerose volte nel documento.

		migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali;	Tutta la missione "Istruzione e ricerca" risponde a questa raccomandazione.	Tutta la missione "Istruzione e ricerca" risponde a questa raccomandazione
3	2019	porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza;	Investimenti in infrastrutture hanno un ruolo primario nel piano. Presente riforma della PA. La concorrenza invece è menzionata solo 3 volte e non è associata esplicitamente a nessuna riforma.	Investimenti in infrastrutture hanno un ruolo primario nel piano. La riforma della PA è chiaramente articolata. Alle misure in materia di concorrenza è dedicato ampio spazio tra le “Riforme abilitanti”.
4	2019	ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali;	Presente la riforma del processo civile. Nessun riferimento alla lotta alla corruzione.	Presente la riforma del processo civile.Ttra le “Riforme abilitanti” c'è una sezione dedicata a “Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione”.
5	2019	favorire la ristrutturazione dei bilanci delle banche, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni, migliorando l'efficienza e la qualità degli attivi, continuando la riduzione dei crediti deteriorati e diversificando la provvista; migliorare il finanziamento non bancario per le piccole imprese innovative	Non presente	Non presente fra le misure specifiche del piano, raccomandazione richiamata a p. 28.

1	2020	attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia di COVID-19 e sostenere l'economia e la successiva ripresa; quando le condizioni economiche lo consentano, perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario per quanto riguarda gli operatori sanitari, i prodotti medici essenziali e le infrastrutture; migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali;	Il potenziamento del sistema sanitario è l'obiettivo principale della missione "Salute".	Il potenziamento del sistema sanitario è l'obiettivo principale della missione "Salute".
2	2020	fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici; attenuare l'impatto della crisi COVID-19 sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione; rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali;	Fra gli obiettivi del piano, a p. 22, citata la "modernizzazione del mercato del lavoro al fine di migliorare l'occupazione e l'occupabilità, soprattutto giovanile (attraverso l'apprendistato duale e il servizio civile universale), e in particolare dei NEET, delle donne e dei gruppi vulnerabili; e nella promozione di nuove competenze (attraverso la riforma del sistema di formazione)". Politiche attive del lavoro	Politiche attive del lavoro e rafforzamento dei centri per l'impiego fra gli obiettivi generali della componente M5C1.

			fra gli obiettivi generali della componente M5C1.	
3	2020	garantire l'effettiva attuazione delle misure volte a fornire liquidità all'economia reale, comprese le PMI, le imprese innovative e i lavoratori autonomi, ed evitare ritardi nei pagamenti; anticipare i progetti di investimento pubblici maturi e promuovere gli investimenti privati per favorire la ripresa economica; concentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su una produzione e un uso puliti ed efficienti dell'energia, su ricerca e innovazione, sul trasporto pubblico sostenibile, sulla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche e su un'infrastruttura digitale rafforzata per garantire la fornitura di servizi essenziali;	Investimenti, soprattutto nella transizione ecologica, centrali nel piano.	Investimenti, soprattutto nella transizione ecologica, centrali nel piano.
4	2020	migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione.	Riforme di giustizia e pubblica amministrazione presenti.	Riforme di giustizia e pubblica amministrazione presenti.